

01.12.2022

# Evaluering av campusutviklingsplaner

Rapport 33-2022

Rapport nr. 33-2022 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS  
ISBN-nummer: 978-82-8395-163-9  
Oppdragsgiver: Kunnskapsdepartementet  
Forsidefoto: Unsplash/ Marcel Ardivan  
(Nygårdshaugen i Bergen)  
Tilgjengelighet: Offentlig  
Dato for ferdistilling: 1. desember 2022  
Forfattere: Hanne Jordell, Emil  
Cappelen Bjørø, Fernanda  
Winger Eggen, Maja Tofteng  
Kvalitetssikrer: Karin Ibenholt

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B  
N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752  
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

## Forord

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet har Samfunnsøkonomisk analyse AS (SØA) evaluert praksisen med campusutviklingsplaner ved de statlige universitetene og høyskolene. Campusutviklingsplaner er overordnede planer for utviklingen av bygningsmassen og effektiv bruk av eksisterende og nye campuser. Gjennom campusutviklingsplaner skal institusjonene identifisere hvilke endringer og investeringer som er nødvendig for å tilpasse campus som et godt verktøy for forskning, utdanning og formidling. Alle statlige universiteter og høyskoler skal utarbeide campusutviklingsplaner.

Vi vil gjerne takke alle våre informanter for å ha stilt opp på intervju i forbindelse med evalueringen samt våre kontaktpersoner i Kunnskapsdepartementet for godt samarbeid..

Oslo, 1. desember 2022

Hanne Jordell  
Prosjektleder  
Samfunnsøkonomisk analyse AS



## Sammendrag

Campusutviklingsplaner er overordnede planer for utviklingen av bygningsmassen og effektiv bruk av eksisterende og nye campuser ved de statlige universitetene og høyskolene. Gjennom campusutviklingsplaner skal institusjonene identifisere hvilke endringer og investeringer som er nødvendig for å tilpasse campus som et godt verktøy for forskning, utdanning og formidling. På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet har Samfunnsøkonomisk analyse AS (SØA) evaluert praksisen med campusutviklingsplaner.

De overordnede spørsmålene Kunnskapsdepartementet har bedt om at evalueringen skal belyse er: (1) om formålet med campusutviklingsplaner er oppnådd, (2) nytteeffekten av campusutviklingsplanene og (3) anbefaling om verktøyet bør videreføres eller ikke, og i så fall konkrete anbefalinger til justeringen av metodikken for campusutviklingsplaner.

Statlige universiteter og høyskoler disponerer et samlet areal på om lag 3,5 mill. kvadratmeter, og er en av de største statlige eiendomsaktørene i Norge. Halvparten av arealene forvaltes av institusjonene selv. Fem institusjoner er såkalt selvforvaltende institusjoner, med overvekt av areal som de er ansvarlig for å forvalte, vedlikeholde og drifte selv. En fjerdedel av arealene leies av Statsbygg, mens den siste fjerdedelen leies i det private markedet. Sektoren sysselsatte omtrent 38 000 forskere og administrativt ansatte i 2021. Den samlede bevilgningen til sektoren var på 41 milliarder kroner samme år.

Strukturreformen i 2015 medførte at åtte universiteter og høyskoler ble fusjonert, og disse strukturendringene aktualiserte behovet for campusutviklingsplaner. Regjeringen la til grunn at endringene ville påvirke alle institusjoner. I Meld. St. 4 (2018-2019) *Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning* framgår det at Regjeringen har forventninger til at alle statlige høyskoler og universiteter har campusutviklingsplaner som legger til rette for **rasjonell** bruk av arealene og støtter opp under institusjonens **faglige og strategiske prioriteringer**. Slik vi forstår hensikten, så skal campusutviklingsplaner være et strategisk dokument, først og fremst til hjelp for styrene ved den enkelte institusjon. Departementet har uttrykt at campusutviklingsplaner kunne vært til nytte for dem i konkrete byggesaker, for å få forståelse for helheten en konkret byggesak inngår i. Det er imidlertid egne beslutningssystemer og finansieringsmodeller, når det kommer til konkrete investeringstiltak, avhengig av hvem det er som eier og forvalter bygget, og avhengig av størrelsen på investeringene.

Etter vår vurdering framstår campusutviklingsplaner som et relevant verktøy for å bidra til at institusjonene får et mer bevisst forhold til bygningsmassen og arealene de disponerer. Behovet for at institusjoner har kontinuerlig oppmerksomhet om eget arealbruk synes isolert sett å være godt begrunnet. Fra et samfunnsøkonomisk ståsted er det viktig at ressurser brukes på best mulig måte, og når sektoren er en relativt stor eiendomsforvalter blir betydningen av god forvaltning desto viktigere. Begrunnelsen for at campusutviklingsplaner er et verktøy alle de statlige universitetene og høyskolene *skal* ha, framstår imidlertid svak. Det er også grunn til å tro at tilsvarende formål kan oppnås gjennom bruk av eksisterende styringssystemer. Flere institusjoner opplever også uklart hvilken rolle campusutviklingsplanene spiller i forhold til prosedyrene som byggesaker skal følge.

På opptellingstidspunktet høsten 2022 var det utarbeidet 16 campusutviklingsplaner, som dekker 27 campusområder, av totalt 51 campusområder. Det er 14 institusjoner som har utarbeidet en eller flere planer,

tre institusjoner som er midt i en planprosess og fire institusjoner som ikke har påbegynt planarbeidet ennå. De selvforvaltende institusjonene har i hovedsak utarbeidet planene selv. Institusjoner som er leietakere, har ofte utarbeidet planene i samarbeid med Statsbygg, men enkelte har valgt andre samarbeidspartnere eller gjort arbeidet på egen hånd.

Campusutviklingsplanene som er utarbeidet, er forskjellige fra hverandre, noe som indikerer at planene understøtter institusjonenes faglige og strategiske prioriteringer. Hva de ulike institusjonene vektlegger i sin campusutviklingsplan avhenger av en rekke ulike forhold; eierskap til bygningsmassen, omfang av campusområder og lokalisering, og hva slags arealutviklingsbehov den enkelte institusjonen har. Institusjoner som har behov for økte arealer, har en sterk oppfatning av dette behovet før planprosessen starter. Vi har ikke sett eksempler på at campusutviklingsplanprosessen har bidratt til at denne oppfatningen har blitt endret (ennå). Det er også campusutviklingsplanprosesser som har startet med målsetting om å redusere arealbruk, og laget plan deretter. Institusjoner som hverken har behov for mye mer areal, eller ønske om å redusere, har i hovedsak planer som omfatter forbedring av eksisterende bygningsmasse og sammenhengen mellom bygningene.

Institusjonene som har utarbeidet campusutviklingsplaner, uttrykker i hovedsak at det er nyttige verktøy, og noe mange vil fortsette med selv om departementet skulle slutte å gi føringer om det. Det er selve planprosessen, først og fremst medvirkningsprosesser, som framheves som nyttig. Arbeidet med campusutviklingsplaner bidrar til en bred forståelse av at arealer er en viktig innsatsfaktor, men også økt forståelse om at det må prioriteres mellom ulike arealprosjekter og mellom areal og andre formål. Intervjudata peker imidlertid på at siden campusutviklingsplaner ikke bidrar til å *utløse* finansiering av større investeringer, oppleves de som mindre nyttige og mindre relevante enn de ideelt sett skulle vært, sett fra institusjonens ståsted. Det er også en generell problemstilling at det er mange andre rammevilkår som påvirker hvorvidt institusjonen faktisk kan gjennomføre tiltak i tråd med campusutviklingsplaner, og en generell problemstilling at planene raskt kan bli utdaterte.

Statsbygg har i intervjuer pekt på at de har stor nytte av å delta i campusutviklingsplanprosesser. Statsbygg får kunnskap om forhold ved eiendomsmassen som det er nyttig å ha, og det er en god arena for dialog mellom eier og leietaker. Statsbygg har så stor nytte av campusutviklingsplanarbeidet at de medfinansierer arbeidet både ved å levere timer, og ved å dekke halvparten av kostnadene til ekstern kunnskapsinnhenting og rådgivning der det er aktuelt. Intervjuer med andre aktører, herunder samskipnad og studentrepresentanter underbygger behovet for medvirkning, da dette er prosesser de opplever stor nytte ved å delta i.

Departementet uttrykker at campusutviklingsplanene, slik de i dag er utformet, er litt omstendelige i forhold til behovet de har i konkrete byggesaker. Departementet er imidlertid opptatt av at planene først og fremst skal være til nytte for institusjonene.

Ressursbruken varierer mellom planene. Forutsatt at institusjoner bruker like mye tid på planarbeidet som Statsbygg, har vi beregnet at en gjennomsnittlig campusutviklingsplan koster ca. 4,2 mill. kroner. Der planene utarbeides i samarbeid med Statsbygg, vil planen da koste institusjonen ca. halvparten. Dette utgjør en svært lav andel av totale kostnader forbundet med drift og vedlikehold. Det er vanskelig å vurdere om

ressursbruken er for høy eller lav i forhold til nytten, siden det nettopp er prosessen som framheves som sentral for at planene gir den nytteverdien de gir. Det framstår like fullt som at det er mulig å ytterligere tilpasse campusutviklingsplanprosessen til den enkelte institusjons størrelse og behov. For de minste institusjonene kan kostnaden oppleves som relativt høy.

På bakgrunn av funn i evalueringen har vi noen konkrete anbefalinger til departementet. Hvilke veivalg departementet bør ta avhenger imidlertid av hva departementet ønsker å oppnå med campusutviklingsplanene.

Dersom departementet først og fremst er opptatt av campusutviklingsplaner skal være til nytte for den enkelte institusjon, mener vi at **departementet ikke bør ha det som en overordnet føring** at alle institusjoner skal utarbeide campusutviklingsplaner. De bør snarere og **i enda større grad tilpasses den enkelte institusjons behov**. Dersom det viser seg at institusjonene i for liten grad opprettholder bevisstheten knyttet til egen bygningsmasse og arealutvikling, når en slik føring fjernes, kan dette tas opp med den det gjelder, ved å **bruke etablerte styringskanaler**.

Dersom campusutviklingsplanene skal være til nytte for den enkelte institusjon mener vi at den enkelte institusjon selv må vurdere hvordan planen bør utformes og hva den bør inneholde. De må også selv vurdere graden av detaljering, «strategisk nivå», omfang av tiltak og tidsperiode. **Det er ingen grunn til strømlinjeforming**.

Dersom departementet ønsker seg et konkret dokument som kan legges til grunn i behandling av byggesaker, så må dette kommuniseres tydeligere, og **departementet må også være tydeligere på hva de trenger**. Eksempelvis kan departementet be om en campusstrategi innenfor en ramme på to sider. En ytre avgrensning kan tvinge institusjonene til å vektlegge overordnet og sentral informasjon. Et slikt avgrenset dokument kan også være til nytte for den enkelte institusjon, eksempelvis i kommunikasjon utad det være seg med Statsbygg eller vertskommune.

Etter flere år med relativt sterk vekst i rammebevilgninger til sektoren venter institusjonene mer beskjeden vekst i årene framover. En sterkere kostnadsvekst generelt, økte strømpriser og vektlegging av bærekraft, kombinert med muligheter for nye læringsmetoder som følger av teknologi, vil trolig få betydning for hvordan sektoren forholder seg til eiendomsmassen framover. Endringer i søkermassen, revidering av lov om universiteter og høyskoler, og finansieringssystemet for sektoren er andre eksempler på forhold som kan få betydning for arealbruken framover. Disse drivkreftene vil derfor trolig bidra til at campusutvikling fortsatt vil være på dagsorden på institusjonene, uavhengig av en overordnet føring fra departementet.

Våre anbefalinger er ikke til hinder for fortsatt tett dialog om behov og ønsker mellom Statsbygg og institusjonene som leier av Statsbygg.

# Innhold

<b>Forord</b>		<b>III</b>
<b>Sammendrag</b>		<b>IV</b>
<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>8</b>
1.1	Problemstilling og definisjoner	8
1.2	Datagrunnlag og metode	9
1.3	Evalueringsdesign og leserveiledning	9
<b>2</b>	<b>I hvilken grad er campusutviklingsplaner relevante verktøy for campusutvikling?</b>	<b>11</b>
2.1	Campusutviklingsplaner er overordnede planer for utvikling av campus	11
2.2	Campusutviklingsplan som verktøy oppstod etter inspirasjon	12
2.3	Campusutviklingsplanene skal bidra til bevisstgjøring av arealbruk	13
2.4	Har relevansen av campusutviklingsplaner endret seg over tid?	14
2.5	Campusutviklingsplaner som verktøy framstår svakt begrunnet	15
2.6	Samlet vurdering av relevans	16
<b>3</b>	<b>I hvilken grad oppnås formålet med campusutviklingsplaner?</b>	<b>18</b>
3.1	Status for arbeidet med campusutviklingsplaner	18
3.2	Det er vedtatt 16 campusutviklingsplaner, som dekker 27 campusområder	18
3.3	Ulike forhold påvirker campusutviklingsplanenes utforming, bruk og nytte	21
	3.3.1 Eierskap til bygningsmassen	21
	3.3.2 Omfang av campusområder og lokalisering	21
	3.3.3 Status i arealutviklingsprosess	22
3.4	Campusutviklingsplaner gir nytte for institusjonene ...	22
3.5	... men har også ulemper	23
3.6	Andre interessenter har også nytte av campusutviklingsplaner	24
3.7	Samlet vurdering av måloppnåelse og nytte	25
<b>4</b>	<b>Kan formålet med campusutviklingsplaner oppnås på en mer ressurseffektiv måte?</b>	<b>27</b>
4.1	En gjennomsnittlig plan koster minst 4,2 mill. kroner	27
4.2	Representerer 4,2 mill. kroner høy eller lav ressursbruk?	28
4.3	Samlet vurdering av effektivitet	29
<b>5</b>	<b>Anbefalinger</b>	<b>30</b>
<b>6</b>	<b>Referanser</b>	<b>32</b>

# 1 Innledning

Alle statlige høyskoler og universiteter skal utarbeide campusutviklingsplaner (CUP). Campusutviklingsplaner er overordnede planer for utviklingen av bygningsmassen (og tilhørende utearealer) som institusjonene benytter til forskning og undervisning.

Gjennom campusutviklingsplanene skal institusjonene identifisere hvilke endringer og investeringer som er nødvendige for å tilpasse campus som et godt verktøy for forskning, utdanning og formidling.

I Meld. St. 4 (2018-2019) *Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning* framgår det at det skal gjennomføres en ekstern evaluering av praksisen for campusutviklingsplaner (KD, 2018). På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet har dermed Samfunnsøkonomisk analyse AS (SØA) evaluert campusutviklingsplaner ved de statlige universitetene og høyskolene.

I dette kapitlet gjennomgår vi kort problemstilling og definisjoner, datagrunnlag og evalueringsdesign.

## 1.1 Problemstilling og definisjoner

De overordnede spørsmålene Kunnskapsdepartementet har bedt om at evalueringen skal belyse er:

- a) Om formålet med campusutviklingsplaner er oppnådd
- b) Nytteeffekten av campusutviklingsplanene
- c) Anbefaling om verktøyet bør videreføres eller ikke, og i så fall konkrete anbefalinger til justeringen av metodikken for campusutviklingsplaner

Kunnskapsdepartementet har også en rekke mer konkrete spørsmål, som blant annet berører institu-

sjonenes implementering og bruk av planene og ressursbruk knyttet til å lage planene. Vi gjengir ikke alle disse her, men spørsmålene blir ivaretatt i evalueringsdesignet.

Evalueringen dreier seg om campusutviklingsplaner, og at Kunnskapsdepartementet har gitt føringer om at dette er noe alle institusjoner skal utarbeide. Campusutviklingsplaner er ment å være et verktøy i arbeidet med campusutvikling, men campusutvikling i stort, består av en rekke andre ulike aktiviteter og prosesser i tillegg.

Når det gjelder anbefalinger til eventuelle justeringer av metodikken (punkt c), så har vi tolket «metodikk» bredt. Som vi kommer tilbake til har ulike institusjoner ulik praksis for campusutviklingsplaner, både når det gjelder innhold og prosess for å utarbeide dem. Mange institusjoner har imidlertid lent seg på Statsbygg i arbeidet, og har dermed benyttet metodikken Statsbygg har utviklet.<sup>1</sup> Vi har imidlertid ikke evaluert Statsbygg sin metodikk særskilt i oppdraget, men vurderer alle institusjonenes planer bredt.

Campusutviklingsplaner er utviklingsplaner for campus, men begrepet campus blir brukt forskjellig av ulike aktører i sektoren. I henhold til Meld. St. 4 (2018-2019) kan campus kan bestå av ett enkelt bygg (på små studiesteder) eller en større eiendomsportefølje med tilhørende uteområder (KD, 2018). I stortingsmeldingen skiller ikke Kunnskapsdepartementet mellom begrepene campus og studiested. Noen institusjoner skiller mellom campus/campusområder og studiesteder, der studiestedene er vesentlig mindre enn campusområdene. En institusjon la eksempelvis til grunn at dersom stedet

<sup>1</sup> Statsbygg sin rolle i arbeidet med campusutviklingsplaner, og herunder metodikken utdypes noe mer i kapittel 2



mangler sentral infrastruktur, som eksempelvis bibliotek, så ble det ikke vurdert som en campus. Andre bruker campus både om små og større studiesteder.

I prosjektet har vi lagt institusjonenes egen definisjon av campus/campusområde til grunn, slik de framkommer av skriftlig dokumentasjon og intervjuer. I lys av at vi forholder oss til institusjonenes egne definisjoner, varierer det på tvers av institusjonene hva som inngår i begrepet campus eller campusområde.

## 1.2 Datagrunnlag og metode

SØA har gjennomført evalueringen med en kvalitativ analysedesign. Kvalitative metoder er egnet, både fordi det er relativt komplekse problemstillinger som undersøkes, i tillegg til at utvalget som gjennomgås er begrenset. Vi har først og fremst vært opptatt av institusjonenes (og andre interessenters) vurderinger og oppfatninger.

Vi har i utgangspunktet to hovedkilder for data i evalueringen. Vi har lagt stor vekt på skriftlige dokumenter. Blant de mest sentrale kildene vi har gjennomgått er de ulike universitetenes og høyskolenes årsrapporter. Universitetene er bedt om å årlig rapportere på arbeidet med campusutvikling, og årsrapporten gir dermed overordnet informasjon om status. Videre har vi gjennomgått alle nettsidene til universitetene og høyskolene som omhandler campusutvikling, for å undersøke utviklingen som har vært siden årsrapporten ble publisert. Vi har også gjennomgått de campusutviklingsplanene som er utarbeidet. Det har videre vært gjennomført en del undersøkelser og kartlegginger knyttet til campusutvikling tidligere, blant annet av Statsbygg, som vi har lagt til grunn i vårt arbeid. Dokumenter og kilder som er brukt direkte i rapporten er listet opp bakerst i rapporten.

Den andre sentrale datakilden for evalueringen er intervjuer. Vi har gjennomført intervjuer med representanter fra alle universitetene og høyskolene, samt et utvalg øvrige interessenter, herunder Kunnskapsdepartementet, Statsbygg, kommuner, samskipnader og studentrepresentanter. Intervjuene ga oss oppdatert informasjon på status i arbeidet med campusutvikling og campusutviklingsplaner, samt innsikt i måloppnåelse, nytte og ressursbruk. Totalt har vi intervjuet snaue 50 respondenter; noen i gruppeintervju og noen enkeltvis.

## 1.3 Evalueringsdesign og leserveiledning

I evalueringsdesignet har vi lagt oss tett opp til OECDs modell for evalueringer (OECD, 2020). Modellen gir et godt rammeverk for evalueringens konkrete spørsmål.

I evalueringen drøfter vi ordningens *relevans* – eller spørsmålet om man «gjør de riktige tingene». Her ser vi nærmere på hva slags utfordringer campusutviklingsplaner var ment å løse og på hvilken måte. Dette evalueringsspørsmålet er grunnleggende for å i neste omgang kunne svare på om formålet er nådd.

Deretter drøfter vi ordningens *måloppnåelse*, det vil si hvorvidt ordningen oppnår formålet. Som del av dette diskuterer vi også nytteverdi mer bredt. Vi er først og fremst opptatt av nytten til universitetene og høyskolene, men vi belyser også nytten til andre berørte aktører.

Det siste overordnede evalueringsspørsmålet er om ordningen er *effektiv*, eller om ressursene kunne blitt utnyttet på en bedre måte. Her ser vi nærmere på kostnader knyttet til å utvikle planene, og om dette står i forhold til måloppnåelse/nytte.

Relevans, måloppnåelse og effektivitet sees i sammenheng i en endelig vurdering av ordningen og danner grunnlag for anbefalingene.

Rapporten følger evalueringsdesignet. Vår vurdering av relevans framkommer av kapittel 2, måloppnåelse/nytte er presentert i kapittel 3 og ressursbruk er vist i kapittel 4. I kapittel 5 sammenstilles sentrale funn og våre anbefalinger.

## 2 I hvilken grad er campusutviklingsplaner relevante verktøy for campusutvikling?

I dette kapittelet diskuterer vi relevansen av tiltaket vi er bedt om å evaluere, Med tiltak mener vi føringen om at alle universiteter og høyskoler skal utarbeide campusutviklingsplaner.

Relevans har til hensikt å gi innsikt i hva tiltaket er, hvem tiltaket omfatter, hvilken problemstilling man hadde sett for seg at tiltaket skulle løse og på hvilken måte. Dersom et tiltak ikke vurderes som relevant for å oppnå det man ønsker, er det mindre grunn til å tro at tiltaket vil bidra til det man ønsker, dvs. oppnå formålet. Relevans er derfor et grunnleggende evalueringsspørsmål.

### 2.1 Campusutviklingsplaner er overordnede planer for utvikling av campus

Universitets- og høyskolesektoren sysselsatte omtrent 38 000 forskere og administrativt ansatte i 2021. Den samlede bevilgningen til sektoren var på 41 milliarder kroner samme år. Sektoren er en av de største eiendomsaktørene i Norge. De såkalt selvforvaltende institusjonene forvalter mesteparten av arealet i sektoren, etterfulgt av Statsbygg, se tekstboks 1.

I 2015 gjennomgikk sektoren en strukturreform, som medførte at åtte universiteter og høyskoler ble fusjonert (KD, 2014). I Meld. St. 18 (2014-2015) *Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren* ber departementet institusjonene, som følge av fusjonene, om å gjøre vurderinger knyttet til eventuell samling og plassering av fagmiljøene. Departementet henviser videre til at de fleste institusjonene har på gang et arbeid for å oppgradere eldre bygningsmasse og utvikle campus, bygg og infrastruktur tilpasset framtidens behov. Departementet ber om at det pågående campusutviklingsarbeidet videreføres og at institusjonene som blir berørt av strukturendringer utarbeider planer for god og effektiv bruk av eksisterende campus.

#### Boks 1 Areal som disponeres av UH-sektoren

Universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) er en av de største, statlige eiendomsaktørene i Norge. Statlige universiteter og høyskoler disponerer et samlet areal på om lag 3,5 mill. kvadratmeter i 2021 (DBH, 2021).

Halvparten av arealene eies og forvaltes av institusjonene selv. Fem institusjoner er såkalt selvforvaltende institusjoner; disse har en *overvekt* av areal som de er ansvarlig for å for å forvalte, vedlikeholde og drifte selv. Disse fem er:

- Universitetet i Oslo (UiO)
- Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)
- Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NBMU)
- Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet (UiT)
- Universitetet i Bergen (UiB)

Statsbygg er den største eiendomsaktøren etter universitetene og forvalter om lag en fjerdedel av samlet areal. Resten leies i det private markedet.

Av brev til institusjonene (2015) framkommer det at departementet legger til grunn at alle institusjoner direkte eller indirekte blir berørt av de strukturelle endringene, og derfor skal alle institusjoner «utarbeide overordnede planer for utvikling av bygningsmassen og effektiv bruk av eksisterende og nye campuser». Det framkommer videre at en overordnet plan må ligge til grunn for eventuelle større oppgraderings- og byggeprosjekter på det enkelte campus.

I Meld. St. 14 (2018-2019) *Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning* ble føringene fra 2015 gjentatt og til dels forsterket. I denne meldingen ble det for første gang lagt fram en egen politikk for utvikling, forvaltning og prioritering for universitets- og høyskolebygg. I meldingen pekes det på at bygg, utstyr og annen infrastruktur er grunnleggende innsatsfaktorer, på lik linje med andre ressurser, for å nå de overordnede målene for forsknings- og utdanningspolitikken (KD, 2018).

Formålet med campusutviklingsplaner er ikke eksplisitt uttrykt, men det framgår av *Langtidsplanen for 2018* at «Regjeringen forventer at campusutviklingsplaner skal legge til rette for **rasjonell** bruk av arealene og støtte opp under institusjonens **faglige og strategiske prioriteringer**.» Det framgår videre at institusjonene, gjennom campusutviklingsplanene, skal identifisere hvilke endringer og investeringer som er nødvendige for å tilpasse campus som et godt verktøy for forskning, utdanning og formidling. Det handler ikke nødvendigvis om større arealer, men om de riktige arealene. Institusjonene må [derfor] utvikle god praksis for innovativ og rasjonell utnyttelse av sine arealer (KD, 2018). I stortingsmeldingen framgår det også at campusutviklingen bør være en integrert del av institusjonenes faglige og organisatoriske mål.

Departementet understreker at effektiv utnyttelse og endring i eksisterende lokaler alltid skal vurderes som alternativ til nybygg, blant annet siden effektiv bruk av arealer er et sentralt virkemiddel både i et klimaperspektiv og et samfunnsøkonomisk perspektiv (KD, 2018).

I tildelingsbrev til institusjonene har departementet, siden 2021, kommet med noen ytterligere felles styringssignaler til institusjonene om campusutviklingsplaner. I tildelingsbrev for 2022 står det at campusutviklingsplanene skal legge grunnlag for *prioritering* av oppgraderings- og byggeprosjekter på den enkelte institusjon. Flercampusinstitusjoner bør ha en overordnet campusstrategi, i tillegg til campusutviklingsplaner for de ulike studiestedene. Det framgår også av tildelingsbrev at departementet forventer at planene skal styrebehandles (KD, 2022).

Campusutviklingsplaner er også omtalt i den nyeste *Langtidsplanen for forskning og utdanning*, Meld. St 5 (2022-2023). Her gjentas budskapet om at det er viktig å tilrettelegge effektive lokaler, som støtter virksomhetens formål, og at arealene bør brukes på

best mulig måte. Campusutviklingsplaner omtales som «viktige verktøy for at institusjonen kan tilpasse sine arealer til endrede behov, på en systematisk måte». I denne stortingsmeldingen pekes det også på endringer i studievevaner og læringspreferanser, som drives fram av digitalisering, og som også da vil påvirke fysisk infrastruktur (KD, 2022).

## 2.2 Campusutviklingsplan som verktøy oppstod etter inspirasjon

---

Betydningen campusutforming har for undervisning, forskning, samarbeid og læring er godt dokumentert blant annet av Kunnskapssenter for utdanning (Lillejord S., 2017). Campus har betydning både for dem som bruker byggene (ansatte, både vitenskapelige så vel som administrative, og studenter), men også samfunnet eiendommene er lokalisert i (KD, 2018). Viktigheten av god campusutvikling har fått økende oppmerksomhet over tid; både for å sikre rasjonell bruk av eksisterende bygningsmasse, men også for å sikre at byggene utvikler seg i takt med behov.

At campusutforming i seg selv er viktig, forklarer imidlertid ikke hvorfor departementet initierte campusutviklingsplan som et verktøy alle institusjoner måtte utvikle. Etter vår forståelse, basert på intervju i prosjektet, ble campusutviklingsplan lansert, dels etter inspirasjon fra arbeid Statsbygg har gjort på feltet, men først og fremst etter inspirasjon fra planarbeidet på Universitetet i Oslo.

Universitetet i Oslo (UiO) utarbeidet sin første «Masterplan for UiOs eiendommer» i 2015 (UiO, 2021). Denne planen blir beskrevet som et «taktskifte for eiendomsforvaltningen ved UiO», og institusjonen gjennomførte omfattende oppgraderinger og moderniseringer av bygningsmassen i etterkant. Vi oppfatter at behovet for campusutviklingsplaner for Universitetet i Oslo, men også de øvrige selvforvaltende institusjonene, delvis var begrunnet i kritikk



fra Riksrevisjonen knyttet til dårlig tilstandsgrad på eiendomsmassen (Riksrevisjonen, 2012). De selvforvaltende institusjonene er, som nevnt, ansvarlig for drift og vedlikehold av egen bygningsmasse.

Campusutvikling og campusutviklingsplaner var viktige tema, også for institusjoner som er leietakere, allerede i perioden 2009–2012 (Statsbygg, 2018). Statsbygg, som en sentral eier av bygningsmassen, bidro i denne tidsperioden med å definere kriterier for god campusutvikling, og prosess og innhold for arbeidet med campusutviklingsplaner (ibid.). Flere institusjoner utarbeidet campusutviklingsplaner i denne perioden. Slik vi forstår Statsbygg, var noe av formålet med campusutviklingsplanene at særlig de gamle distriktshøyskolene hadde behov for å vurdere sin institusjons utvikling i samspill med kommunen de var/er lokalisert i. Det framgår videre av intervju at Statsbygg har hentet inspirasjon fra kommuneplanarbeid i utviklingen av campusutviklingsplaner.<sup>2</sup>

### 2.3 Campusutviklingsplanene skal bidra til bevisstgjøring av arealbruk

Formålet med campusutviklingsplaner, er etter vår forståelse, at de skal legge til rette for **rasjonell** bruk av arealene og støtte opp under institusjonens **faglige og strategiske prioriteringer**.

I henhold til intervjudata, har Kunnskapsdepartementet, i styringsdialogen med universitets- og høyskolesektoren, vektlagt at campusutviklingsplaner skal være overordnede, og dermed strategiske dokumenter. Slik vi forstår departementet skal altså campusutviklingsplanene ligge et sted imellom insti-

tusjonenes overordnede strategi og mer konkrete investeringsbeslutninger og planer.

Fra departementets ståsted er behovet for campusutviklingsplan først og fremst til stede i konkrete byggesaker. Behovet er en forståelse av hvordan byggebehov samsvarer med institusjonenes overordnede strategi. Vi har imidlertid oppfattet på departementet at det er viktigere at planene er til nytte for institusjonene selv.

Campusutviklingsplanene er dessuten ikke forpliktende for investeringstiltak, hverken for institusjonen selv eller for Kunnskapsdepartementet/staten. Her er det egne finansieringsmodeller og beslutningssystemer, avhengig av hvem som eier og forvalter bygget, og avhengig av størrelsen på investeringene. Slik beslutningsprosessene til konkrete investeringer foregår, vil ikke campusutviklingsplaner, alene, bidra til at ønsket campusutvikling skjer. Hensikten med campusutviklingsplanene er å gi retning og beslutningsstøtte når institusjonen skal vedta budsjetter og/eller ønsker å foreta større investeringer som de melder inn til departementet.

Departementet har ikke lagt seg opp i hvordan de ulike institusjonene utarbeider en campusutviklingsplan, eller hva de bør inneholde. Vi tolker departementet dithen at det henger sammen med at campusutviklingsplanene først og fremst skal være til nytte for institusjonene selv, og at de skal bygge oppunder institusjonenes egen strategi.

Vår forståelse av campusutviklingsplaner som virkemiddel kan oppsummeres slik som i figur 2-1. De mørke pilene indikerer direkte sammenhenger,

<sup>2</sup> Senere har Statsbygg sin metodikk utviklet seg til å i større grad omhandle vurdering av eksisterende bygg og rasjonell bruk av disse. Endringene i metodikken hadde også sammenheng med endret organisering

i Statsbygg generelt, med økt vektlegging av arealutvikling og arealeffektivisering i bygg.

mens de lyse pilene indikerer at det er sammenheng, men ikke at det ene fører direkte til det neste.

Vi forstår departementet slik at føringen om å utarbeide campusutviklingsplaner, skal resultere i at utdanningsinstitusjonene blir (mer) bevisste på bygg og eiendom som en innsatsfaktor som må forvaltes rasjonelt – og at denne bevisstheten skal være gjennomgående i organisasjonen.

Det er ikke forventninger til at campusutviklingsplanene skal bidra (direkte) til campusutviklingstiltak, men at campusutviklingstiltak institusjonene velger å gjennomføre i hovedsak forankres i de overordnede planene.

#### 2.4 Har relevansen av campusutviklingsplaner endret seg over tid?

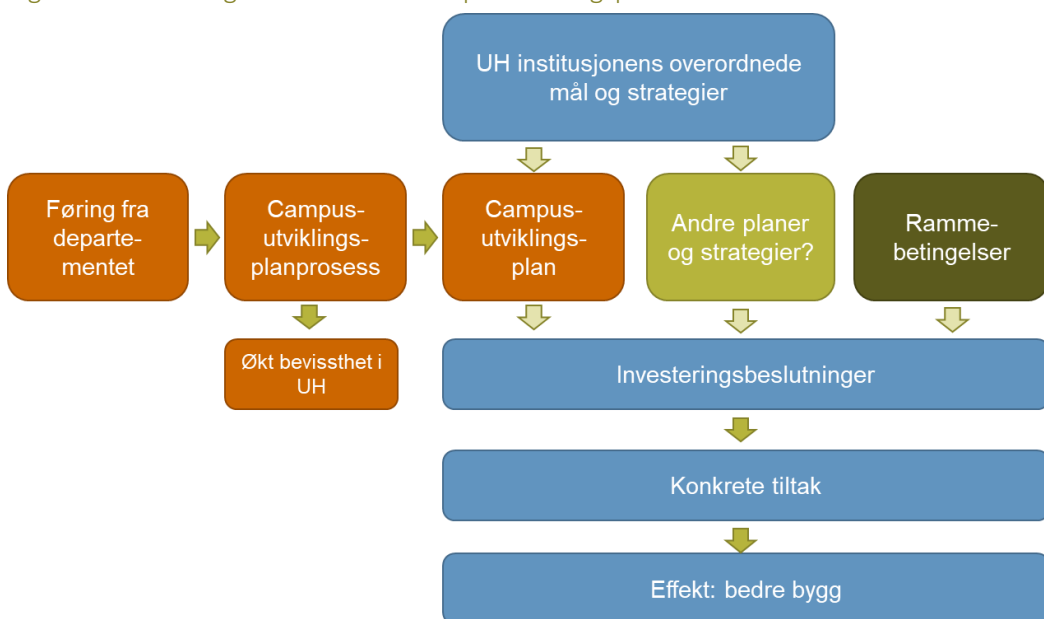
Et konkret spørsmål Kunnskapsdepartementet har stilt i forbindelse med evalueringen, er om endringer i innretning/metodikk i kjølvannet av Meld. St. 4 (2018-2019) *Langtidsplan for forskning og høyere*

*utdanning* har vært *hensiktsmessige*. Spørsmålet departementet stiller kan omformuleres til om campusutviklingsplaner har blitt mer relevante som følge av føringene som ble gitt i denne stortingsmeldingen.

I lys av at det ikke har vært gitt noen føringer knyttet til innretning/metodikk hverken før eller etter at langtidsplanen ble lagt fram, er det i utgangspunktet ingen grunn til å tro at signaler i stortingsmeldingen i seg selv har bidratt til noen endring i innretning.

Men, som det framgår av kap. 2.2, har Statsbygg hatt en rolle i utarbeiding av campusutviklingsplaner over lengre tid, også før strukturreformen. I intervju peker Statsbygg på at deres metodikk har blitt vridd i retning av å vektlegge arealeffektivisering mer enn tidligere. Endringene i metodikken hadde også sammenheng med endret organisering i Statsbygg generelt, med økt vektlegging av arealutvikling og arealeffektivisering i bygg.<sup>3</sup> Svaret på spørsmålet om campusutviklingsplaner er mer relevante nå enn tidligere, kommer an på om det er behov for og et

Figur 2-1 Formål og virkemåten til campusutviklingsplaner



<sup>3</sup> Dette har blitt ytterligere forsterket i lys av statens strategi for bygg og eiendom i statlig og sivil sektor (KDD, 2021)

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

ønske mer vektlegging av arealeffektivisering, og hvem man spør.

Med utgangspunkt i departementets styringssignaler virker vridningen å være ønsket til en viss grad. Sett fra departementets ståsted er det mer relevant med planer som omhandler bygningsmassen og bruk av denne, snarere enn eksempelvis mobilitet og samspill med kommunen, som var mer sentrale temaer tidligere. Det er imidlertid ikke slik at det er ønskelig med arealeffektivisering som går på bekostning av kvalitet.

Hvorvidt vridningen i metodikk mot mer arealeffektivisering er hensiktsmessig eller relevant for den enkelte institusjon, er mer usikkert. Men her er det viktig å påpeke at metodikken til Statsbygg ikke er stringent. Statsbygg uttrykker selv at de tilpasser seg i tråd med institusjonenes ønsker og behov, og dersom institusjonen ønsker vektlegging av eksempelvis mobilitet, så tilpasses planen i henhold til det. Dette bekreftes også i stor grad av institusjonene. Enkelte har imidlertid pekt på at det har vært en større prosess forbundet med å få forståelse fra Statsbygg og at Statsbygg har et utviklingspotensial når det gjelder å tilpasse seg institusjonenes behov og ønsker. Statsbygg har imidlertid også egeninteresse knyttet til disse planene (som vi kommer tilbake til i kapittel 3.1), noe som medfører at den endelige planen blir et kompromiss mellom eier og bruker av bygningene.

Det er flere institusjoner som gjennomfører planprosesser på den måten de selv syns er formålstjenlig, uten å forholde seg til Statsbygg.

## 2.5 Campusutviklingsplaner som verktøy framstår svakt begrunnet

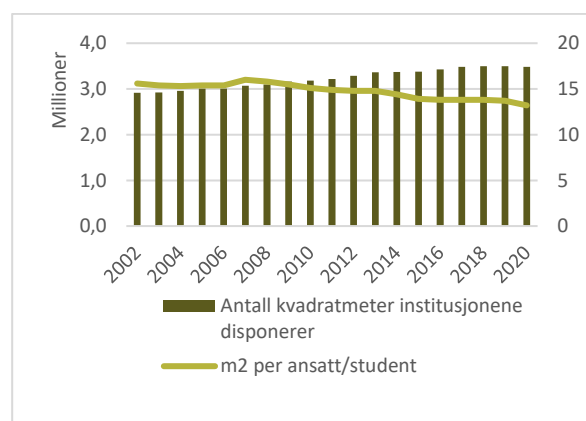
Behovet for at institusjoner har kontinuerlig oppmerksomhet om eget arealbruk synes isolert sett å være godt begrunnet. Fra et samfunnsøkonomisk

ståsted er det viktig at ressurser brukes på best mulig måte, og når sektoren er en relativt stor eiendomsforvalter blir betydningen av god forvaltning desto viktigere.

Styringssignalene som kom fra departementet i forbindelse med strukturreformen, vektla i stor grad effektiv arealbruk, og begrunnet dette både med samfunnsøkonomiske og klimahensyn. Styringssignalene kan også tolkes som at det ikke alltid har blitt gjort gode nok vurderinger av arealbehov, før byggesaker ble meldt inn (dette er også bekreftet av intervju).

Vi har imidlertid ikke forstått det slik at svakt begrunnede arealbehov er et gjennomgående problem i sektoren. Dette bekreftes også til en viss grad av offentlig statistikk som viser at antall kvadratmeter sektoren disponerer har steget de senere årene, men at arealbruken per student / ansatt gått forsiktig ned, jf. figur 3-2.

Figur 2.2 Arealbruk i universitets og høyskolesektoren



Kilde: DBH (2021)

Vi har heller ikke forstått det slik at campusene fungerte gjennomgående *dårlig* som verktøy for forskning, utdanning og formidling, selv om det var et utviklingspotensial for flere av dem. Mange institusjo-

ner var dessuten allerede i gang med arbeid knyttet til campusutvikling.

I og med at hverken uforholdsmessig overdreven bruk av areal, eller svært dårlig innretning på bygningsmassen oppfattes som gjennomgående utfordringer for sektoren, framstår det uklart hvorfor departementet vurderte at det var nødvendig med et *generelt* krav om campusutviklingsplaner. Snarere oppfatter vi at departementet bygget sin begrunnelse, om at dette er noe alle institusjoner bør gjennomføre, på positive erfaringer noen institusjoner allerede hadde gjort seg med campusutviklingsplaner.

Hvis formålet først og fremst er at institusjonene skal øke sin bevissthet knyttet til arealbruk (men ikke konkrete resultater knyttet til faktisk campusutvikling) kunne departementet foreslått å utarbeide campusutviklingsplaner som ett av flere mulige tiltak, men ikke legge det fram som et krav.

Fra lov om universiteter og høyskoler framgår det at styret har et særskilt ansvar for disponeringen av institusjonenes økonomiske ressurser og eiendommer og at rektor er ansvarlig for iverksetting av styrets vedtak.<sup>4</sup> I utgangspunktet oppfatter vi derfor at styret allerede har et ansvar for disponeringen av institusjonenes økonomiske ressurser og eiendommer.

Hvorvidt campusutviklingsplaner er det *riktige* verktøyet for å sikre at institusjonene opprettholder oppmerksomheten knyttet til bruk av bygg og arealer er også usikkert. Etter hva vi erfarer, ble det ikke vur-

dert andre tiltak for å sikre ønsket utvikling. Staten har imidlertid allerede etablert en rekke virkemidler for styring av universitets og høyskolesektoren, eksempelvis lover, finansielle midler og formell styringsdialog, med tilhørende tildelingsbrev og utviklingsavtaler. Det finnes dermed en rekke etablerte styringsmekanismer der Kunnskapsdepartementet kan gi signaler også om campusutvikling.

## 2.6 Samlet vurdering av relevans

Overordnet framstår det som svakt begrunnet at *alle* institusjoner skal ha en campusutviklingsplan, og at det er campusutviklingsplan som er det mest egnede verktøyet. I utgangspunktet oppfatter vi at styret allerede har et ansvar for disponeringen av institusjonenes økonomiske ressurser og eiendommer. Det finnes dessuten en rekke allerede etablerte styringsmekanismer der Kunnskapsdepartementet kan gi signaler også om campusutvikling.

Slik vi har tolket formålet med campusutviklingsplaner, skal planene *legge til rette* for rasjonell bruk av arealene og *støtte opp under* institusjonens faglige og strategiske prioriteringer – men ikke nødvendigvis føre til konkrete tiltak. Dette er fordi beslutninger om konkrete investeringstiltak gjøres i andre prosesser, og planene er ikke bindene for denne typen beslutninger. Svært mange andre forhold påvirker campusutviklingen, og det er særlig økonomiske rammebetingelser som er utslagsgivende for at endringer (som er ønsket) skjer.

Campusutviklingsplaner er dermed ikke et relevant verktøy for å sikre at ønsket campusutvikling faktisk

<sup>4</sup> Se for eksempel gjeldende lov om universiteter og høyskoler § 9-2 Styret skal fastsette mål og resultatkrav og har ansvaret for at institusjonens økonomiske ressurser og eiendom disponeres i overensstemmelse med bestemmelser om dette gitt av overordnet myndighet, og etter forutsetninger for tildelte bevilgninger eller andre bindende vedtak.

§ 10-3 pkt 4 Direktøren er ansvarlig for iverksetting av de vedtak som trefes i institusjonens styringsorganer, og for disponering av ressurser og eiendom i samsvar med de vedtak som er gjort av styret.



skjer, men kan være et relevant verktøy for at campusutvikling skjer på ønsket måte.

I og med at campusutviklingsplaner skal underbygge institusjonenes strategi, og først og fremst være til nytte for dem, legges det opp til at virkemåten til campusutviklingsplanene skal kunne variere mellom de ulike institusjonene. Dermed vil de kunne tilpasses slik at de oppfattes relevante for den enkelte institusjon.

Som vi kommer tilbake til i kapittel 3 er det stor variasjon mellom campusutviklingsplanene – noe som indikerer at planene nettopp er tilpasset den enkelte institusjons behov. Vi har imidlertid også fått tilbakemeldinger på at Statsbygg har et utviklingspotensial når det gjelder å tilpasse seg institusjonens behov og ønsker. Dette henger trolig sammen med at Statsbygg også ønsker at campusutviklingsplanene skal være relevante for *dem* som eier. Det er ikke alltid slik at behovene til Statsbygg og institusjonene går i samme retning.

Intervjuene avdekker også at flere institusjoner ikke forstår relevansen av campusutviklingsplaner. Hovedutfordringen slik vi oppfatter det, er at det framstår som uklart hvilken plass campusutviklingsplaner har/bør ha i forhold til allerede etablerte prosesser knyttet til større bygg- og arealutviklingsprosjekter. Dette kommer vi tilbake til i neste kapittel.

Som konsekvens av at campusutviklingsplanene først og fremst utarbeides slik at de er relevante for den enkelte institusjon, framstår de som mindre relevante for Kunnskapsdepartementets behov når det kommer til konkrete byggesaker. Departementet har i intervju pekt på at det i de sammenhengene hadde det vært mer formålstjenlig med noen enda mer overordnede og strategiske dokumenter enn de planene som til nå har blitt utarbeidet.

### 3 I hvilken grad oppnås formålet med campusutviklingsplaner?

I dette kapittelet drøfter vi hvorvidt formålet med campusutviklingsplanene er oppnådd og om det har nytteverdi for sektoren selv og andre interessenter. Som vi viser i kapittelet er det ikke alle institusjoner som har utarbeidet en campusutviklingsplan, slik at vurderingene av måloppnåelse og nytteverdi i hovedsak baseres på den delen av UH-sektoren som har en plan.

#### 3.1 Status for arbeidet med campusutviklingsplaner

Som pekt på i kapittel 1.1 har vi lagt til grunn institusjonenes egne vurderinger av hva som er et campus/campusområde. Noen institusjoner skiller mellom campusområde og mindre studiesteder. Med utgangspunkt i begrepsbruk sektoren selv benytter, så mener vi at det finnes, eller snarere er i ferd med å bli, 51 campusområder det er aktuelt å utarbeide campusutviklingsplaner for.<sup>5</sup>

Det skal sies at når det gjelder NTNU, så kan man diskutere antallet av campusområder. Vi har her lagt til grunn at NTNU får ett campusområde i Trondheim, men i takt med at planer er under revivering, kan det tenkes at de også får flere, i alle fall på kort sikt.<sup>6</sup> Det skal også nevnes at campusområde på Lillestrøm er under etablering – beslutningen om at OsloMet skal ha et campusområde på Lillestrøm ble tatt i 2022.<sup>7</sup>

Universitetet i Nordland har ytterligere 6 studiesteder, i tillegg til de to campusområdene i Bodø og

Levanger, og UiT- Norges arktiske universitet har tre studiesteder i tillegg til sine fire hovedcampus.

De 51 campusområdene er spredt over hele landet, som kartet i Figur 3-1 viser. Som følge av at Oslo huser flere statlige høyskoler i tillegg til Universitetet i Oslo og OsloMet finnes det 9 campusområder i byen. Bergen har tre campusområder; to tilknyttet Universitetet i Bergen og én tilknyttet Høgskulen på Vestlandet. Stavanger har tre campusområder tilknyttet Universitetet i Stavanger.

#### 3.2 Det er vedtatt 16 campusutviklingsplaner, som dekker 27 campusområder

Basert på årsrapporter, nettsider og intervjudata, har vi identifisert 16 vedtatte campusutviklingsplaner.<sup>8</sup> Noen av disse er omhandler flere campusområder, mens andre er avgrenset til ett. Tabell 3.1 beskriver status for campusutviklingsplanarbeidet ved alle de statlige universitetene og høyskolene.<sup>9</sup>

Det er ellers viktig å bemerke at selv om noen institusjoner ikke har påbegynt en prosess knyttet til å utarbeide en campusutviklingsplan, så peker intervjuene på at campusutvikling like fullt er på dagsorden i institusjonen, i den forstand at de vurderer muligheter for å utvikle arealene sine. Mange av disse institusjonene er svært små, og har god oversikt over arealutfordringene.

<sup>5</sup> Dette avviker fra Statsbygg sin gjennomgang i 2018. De kom da fram til 67 campuser/studiesteder (Statsbygg, 2018). Avvikene skyldes nedleggelser, men også at Statsbygg ikke skiller mellom studiesteder og campuser.

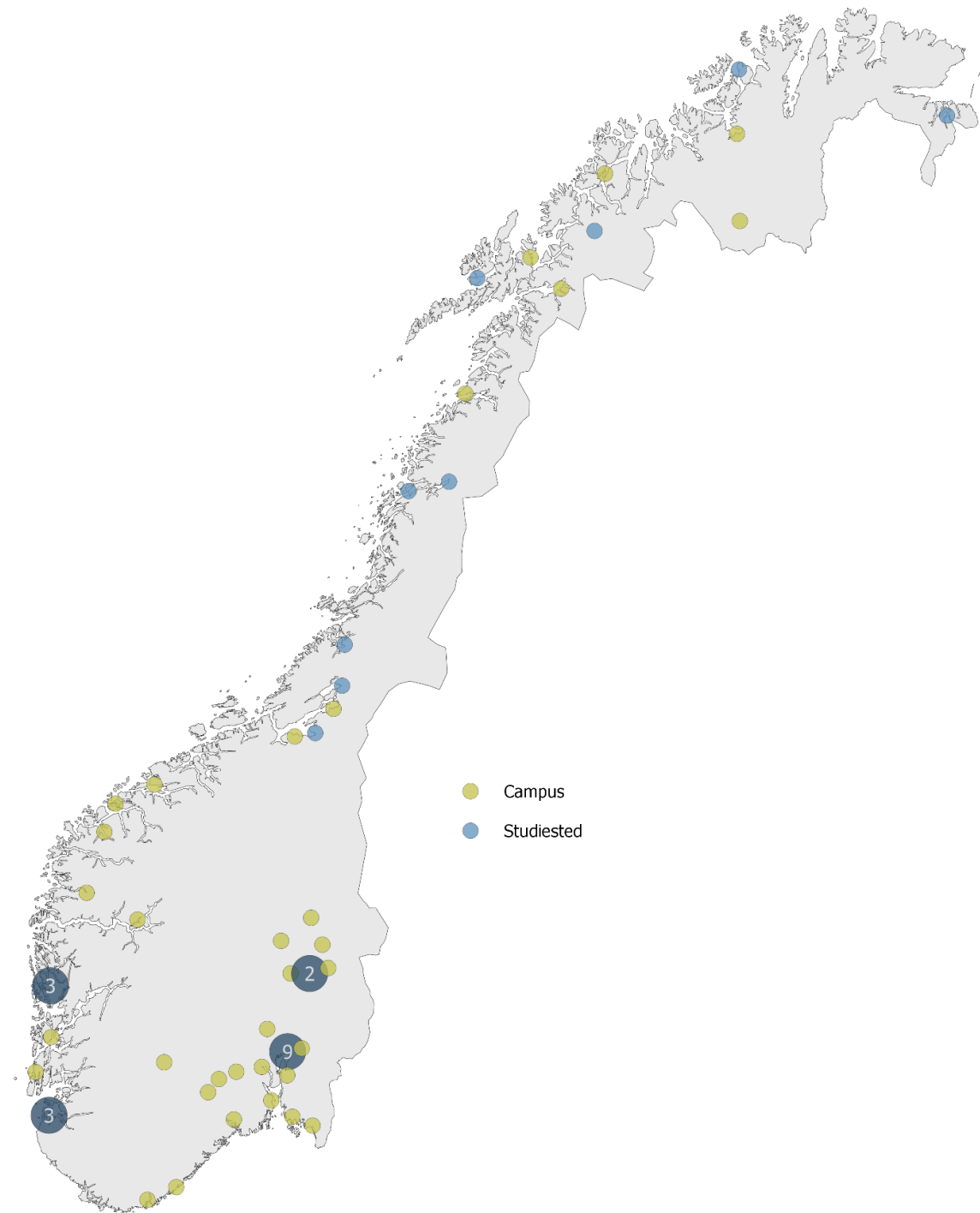
<sup>6</sup> Fagmiljø for kunst arkitektur, musikk og design (KAMD-klyngen) realiseres ikke som del av campussamlingsprosjektet

<sup>7</sup> <https://ansatt.oslomet.no/siste-nytt/-/nyhet/kd-vil-etablere-oslomet-pa-lillestrom>

<sup>8</sup> Da ekskluderer vi Porsgrunn, som kanskje kan forstås som et underlag til en plan mer enn en selvstendig plan, og vi ekskluderer Ålesund som er en arealutviklingsplan og vi ekskluderer campusutviklingsplanene som er utarbeidet på Høgskolen på Vestlandet, i og med at disse ikke dreier seg om bygg. Vi ekskluderer også planer av «eldre årgang» - dvs. fra før før ringene i Langtidsplanen kom.

<sup>9</sup> Campusplan for Alta ble vedtatt i november 2022. Vi har ikke hatt mulighet til å gjennomgå denne grundig i lys av at den kom i innspurten av evalueringen.

Figur 3-1 Campus og studiesteder



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

Tabell 3.1 Status for planarbeid november 2022

Navn på institusjon	Campusområder	Tidsperiode	Status
Universitetet i Agder	Kristiansand og Grimstad	2020-2035	Én plan som dekker begge områder
Universitetet i Bergen	Sentrum/Nygårdshøyden og Årstad/ Møllendal	2020-2040	Én plan som dekker begge områder
Universitetet i Oslo	Blindern, sentrum og Tøyen	2021-2046	Én plan som dekker alle områder
Universitetet i Stavanger	Ullandhaug, Bjergsted og Våland	2020-2040	Én plan som dekker alle områder
UiT- Norges arktiske universitet	Tromsø, Alta, Harstad, Narvik. Øvrige omtales som studiesteder.	Harstad: 2017-2030 Alta: 2022-2050	Én plan for Harstad og én for Alta. Har ansatt campusutviklere som skal jobbe med Tromsø. Det ble tatt noen campusutviklingsgrep i Narvik i forbindelse med reforhandling av avtale med Statsbygg (i 2016)
Universitet i Nordland	Bodø og Levanger. Øvrige omtales som studiesteder.	2021-2031	Én plan for Levanger. Bodø-planen fra 2012 skal revideres i 2023
Oslo Met	Oslo og Lillestrøm	2020-2024	Har vedtatt et programdirektiv for campusprogrammet, som omfatter Oslo og Kjeller, som er mest nærliggende en campusutviklingsplan. Vedtak om at Kjeller skal legges ned og campus skal utvikles på Lillestrøm er tatt i etterkant av at direktivet ble vedtatt.
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet	Ås	2019-2040	Én plan
Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet	Trondheim, Gjøvik og Ålesund	Tr.heim: 2014-2060 Gjøvik: Ukklart Ålesund: 2017-2022	Et større prosjekt knyttet til campussamling i Trondheim, med tilhørende plandokumenter. Kvalitetsprogram og prinsippprogram er mest nærliggende campusutviklingsplan. Én plan for Gjøvik. Arealutviklingsplan i Ålesund.
Høgskolen i Molde	Molde	2020-2040	Én plan
Høgskolen i Innlandet	Blæstad, Elverum, Evenstad, Hamar, Lillehammer og Rena	2020-2030	Én plan for alle campusområder.
Høgskulen i Volda	Volda	2020-2025	Én plan
Høgskolen i Østfold	Halden og Fredrikstad	2022-2040	To planer; én for Halden og én for Fredrikstad
Universitetet i Sørøst-Norge	Bø, Drammen, Kongsberg, Notodden, Porsgrunn, Rauland, Ringerike og Vestfold.	Porsgrunn: 2020-2040	Det er nylig vedtatt en plan for Porsgrunn, men som kan forstås som underlag til en overordnet campusstrategi. Det finnes også eldre planer i ulike varianter for flere av campusområdene. Universitetet prioriterer å lage overordnet campusstrategi, framfor å oppdatere eksisterende planer.
Norges Handelshøgskole	Bergen	-	Er i prosess og har gjennomført kartleggingsarbeid
Kunsthøgskolen i Oslo	Oslo	-	Er i prosess og har gjennomført kartleggingsarbeid
Samisk høyskole	Kautokeino	-	Er i prosess med å lage arealutviklingsplan
Arkitekt- og designhøgskolen	Oslo	-	Ikke startet prosess. Har relativt akutte behov for areal.
Norges idrettshøgskole	Oslo	-	Ikke startet prosess.
Norges musikkhøgskole	Oslo	-	Ikke startet prosess. Har forespørsel om konkret byggeprosjekt til vurdering hos KD.
Høgskolen på Vestlandet		-	Ikke startet prosess med campusutviklingsplaner som omhandler bygg og areal. Men høyskolen har utarbeidet campusutviklingsplaner på alle campusområdene, som omhandler faglig organisering, utvikling og digitalisering.

Kilde: Årsrapporter, nettsider, campusutviklingsplaner og intervjuer med institusjonene



### 3.3 Ulike forhold påvirker campusutviklingsplanenes utforming, bruk og nytte

Som pekt på i kapittel 2 oppfatter vi at Kunnskapsdepartementet først og fremst har vært opptatt av at campusutviklingsplanene skulle bidra til en bevisstgjøring av areal som innsatsfaktor, og at planene skal bygge oppunder institusjonenes egen strategi. Ellers har ikke departementet lagt seg opp i hverken utforming eller innhold i planene. Ett av spørsmålene vi stilte intervjukandidatene i vår evaluering var derfor begrunnelse for hvorfor planen de har utarbeidet ser ut som den gjør, og hvilket formål den skal tjene.

Basert på svarene så har vi oppsummert enkelte forhold som vi oppfatter har hatt særlig betydning på campusutviklingsplanenes utforming, bruk og nytte:

- Eierskap til bygningsmassen (selvforvaltende, leier av Statsbygg, leier i privat marked)
- Omfang av campusområder (antall bygg og antall steder) og lokalisering (i mindre by/tettsted eller i storby)
- Hvor institusjonen er i arealutviklingsprosess (fusjoner, flyttestrukturer, byggeprosjekter mv.)

#### 3.3.1 Eierskap til bygningsmassen

Tre av de selvforvaltende institusjonene har utarbeidet planer som vi oppfatter er tenkt som konkrete verktøy i deres eiendomsutvikling. Disse planene omhandler dermed i større grad tematikk som bygningsmassens kvalitet og tilstandsgrad og forhold som går på drift og vedlikehold. Vi oppfatter overordnet at disse planene brukes mer direkte i styring, sammenliknet med planer som er utviklet av institusjoner som er leietakere.

I motsetning til institusjoner som leier av Statsbygg eller andre aktører har de selvforvaltende egne eiendomsavdelinger, og flere ansatte som driver med forvaltning. Eiendomsdirektøren bruker planene ak-

tivt, sammen med årlige investeringsplaner. Når det er sagt, så betyr ikke det at planen er et dokument som utarbeides av de respektive eiendomsavdelingene alene. Respondentene fra de selvforvaltende institusjonene uttrykker sterkt verdien av at planene er forankret i hele institusjonen, ikke minst fordi det skaper forståelse for veivalg og prioriteringer, og gjør gjennomføringsprosessene enklere.

Når det gjelder planer som er utformet i samarbeid med Statsbygg er det lite vektlegging av drifts- og vedlikeholdsrelaterte spørsmål, noe vi oppfatter henger sammen med at Statsbygg, som eier, håndterer det i andre prosesser. Det samme gjelder de (få) øvrige planene som er utarbeidet i samarbeid med andre rådgivere eller internt i organisasjonen.

#### 3.3.2 Omfang av campusområder og lokalisering

En annen sentral forskjell vi oppfatter, er hvorvidt planen berører ett konkret campusområde, eller om planen ser de ulike campusområdene på tvers. Vi oppfatter at institusjoner som har flere campusområder – som er relativt nære hverandre geografisk, gjerne har strategier som ser disse på tvers, men når det gjelder institusjoner som er flere campus spredt på flere byer er det større variasjon. Her har enkelte startet med en overordnet strategi som ser campusområdene på tvers, mens andre har startet med planer for enkelte campusområder. Som omtalt tidligere har departementet uttrykt forventninger til at flercampusinstitusjoner både skal ha planer for det enkelte studiested og en overordnet strategi. Det varierer mellom institusjonene i hvilken ende de har startet.

Når det gjelder institusjoner som er leietakere hos Statsbygg, oppfatter vi at jo færre bygg institusjonen disponerer, jo mer handler planen om bruk av disse byggene, og løsninger i bruk av de ulike rommene, både slik at det er mer effektiv bruk, men også mer tilpasset undervisnings- og læringsformer. Når cam-

pusområdet er større, med flere bygninger, handler planen vel så mye om samhandling mellom byggene. Det er mange arkitektfaglige begrep som går igjen i disse planene; herunder «akser» – som enkelt sagt handler om å skape traseer og veier som gir en god sammenheng mellom byggene, og eventuelt veier inn og ut fra campusområdet, og «åpen førsteetasje» - som enkelt sagt handler om at det er triveligere å bevege seg rundt på et område, når det er aktivitet i førsteetasje, snarere enn lukkede vegger. Det ligger utenfor vårt mandat og kompetanseområde å vurdere om campusutviklingsplanene foreslår de *riktige* grepene, som i størst mulig grad bidrar til effektiv arealutnyttelse og økt kvalitet, men vi registrerer at begge perspektiv er ivaretatt for mange av planene.

Institusjoner som har campusområder som er lokalisert i mindre byer, omhandler også gjerne relasjonen til vertskommunen. Men også eksempelvis UiO har samhandling med byen som et moment i planen, noe som henger sammen med kommunens planer om å utvikle Oslo Science City.

### 3.3.3 Status i arealutviklingsprosess

Vi oppfatter at faktoren som i størst grad forklarer forskjellen mellom de ulike planene er det vi omtaler som hvor institusjonen var i en arealutviklingsprosess på det tidspunktet planarbeidet startet. Selv om Regjeringen har uttrykt forventninger til at alle de statlige høyskolene og universitetene skal ha campusutviklingsplaner, så viser intervjuene at det for mange var en eller annen arealprosess som var utslagsgivende for *når* prosessen med å lage planen ble satt i gang.

Flere har eksempelvis nevnt at Kunnskapsdepartementet var tydelige på at dersom de skulle vurdere midler til et nytt bygg, måtte en campusutviklingsplan ligge til grunn. Vår oppfatning er at institusjonene som mener at de har behov for areal er relativt

sikre på at dette er et reelt behov – før planarbeidet starter, og campusutviklingsplanene benyttes til å dokumentere dette. Vi har også sett eksempler på at planarbeidet ikke starter fordi behovet for avklaring knyttet til areal er for presserende, og saker er allerede meldt inn til departementet.

De institusjonene som ikke har behov for areal, har utarbeidet planer som omhandler «mindre» utviklingsgrep og forbedringer, og uttrykker at de er fornøyd med det. Enkelte av disse har dessuten relativt nylig fått økte arealer, og er fornøyd også av den grunn.

Andre institusjoner har stått i en situasjon der kontrakten med Statsbygg er i ferd med å løpe ut, og at det derfor er hensiktsmessig med en diskusjon både knyttet til hvor de ønsker/bør være lokalisert og hvordan bygningsmassen kan utvikles. Vi har imidlertid ikke sett noen eksempler på at institusjonene i selve planen har tatt de strategiske vurderingene knyttet til hvor institusjonen skal lokaliseres, men snarere at planen peker på at dette er et spørsmål som må behandles etter at planen er vedtatt.

### 3.4 Campusutviklingsplaner gir nytte for institusjonene ...

---

Selv om planene er forskjellige fra hverandre uttrykker stort sett alle institusjonene, som har utarbeidet en plan, at det har gitt en nytteverdi. Mange peker på at på at man i arbeidet med planen har innhentet og sammenstilt kunnskap om bruk og eller tilstandsgrad om bygningsmassen som man ikke hadde tidligere. Dette har en egenverdi og særlig blitt brukt av ansatte i drifts eller eiendomsavdelingene i prioritering av mindre vedlikeholdsarbeider.

Nytten er særlig knyttet til økt forståelse i organisasjonen om betydningen arealforvaltning og bygg har som innsatsfaktor. Flere peker på at planene gir en felles forståelse for veivalg og at det er særlig brede

medvirkningsprosesser som har vært utslagsgivende for nytten de opplever. Flere har også pekt på planenes verdi for dialog – både internt i institusjonen og mellom institusjonen og eksterne aktører, det være seg Statsbygg, kommunen eller student-samskipnad. De fleste vi har intervjuet har uttrykt at dette er en type arbeid de gjerne fortsetter med, selv om Kunnskapsdepartementet skulle slutte å gi føringer – noe som er en indikator på at arbeidet gir en positiv netto nytte.

Kunnskapsdepartementet har i forbindelse med evalueringen stilt spørsmål om hvor mange prosjekter, oppgraderinger eller større vedlikeholdsarbeider som er gjennomført som et resultat av campusutviklingsplanene og prioriteringer. I dette spørsmålet leser vi at departementet er ute etter konkrete resultater som kan tilskrives campusutviklingsplanene. Som pekt på i kapittel 2 oppfatter vi imidlertid ikke at det egentlig er en forventning om at campusutviklingsplanene skal gi så konkrete resultater. Intervjuobjektene peker også på at campusutviklingsplanene gir retning, men at det er andre forhold som er utslagsgivende for gjennomføringen faktiske prosjekter. Økonomi er en sentral faktor her. Intervjuene peker imidlertid på at planene bereder grunnen for å kunne ta krevende beslutninger eller å foreta konkrete prioriteringer.

Departementet har også stilt spørsmål om hvordan institusjonene måler gevinsten av prosessen og planene. Dette leser vi også som at departementet er interessert i konkrete resultater. Vi oppfatter ikke at institusjonene måler gevinst av planprosessen, men som pekt på over, har de en opplevelse av at prosessen i seg selv har vært nyttig. Vi har observert at flere planer inneholder måltall knyttet til konkrete,

forventede (langsiktige) gevinster av planene de har utarbeidet. Det varierer imidlertid mellom planene på hvilket nivå gevinster uttrykkes, og vi vurderer også at det er for tidlig å si om gevinstene oppnås, siden de fleste planene er relativt nylig utarbeidet. Enkelte institusjoner har satt mål om arealreduksjon, som følge av styrevedtak. Noen institusjoner har satt gevinster knyttet til tiltak, noe som i utgangspunktet kan være hensiktsmessig for å prioritere mellom dem, men det medfører at planene nærmer seg handlingsplaner snarere enn overordnede, strategiske planer.

### 3.5 ... men har også ulemper

Overordnet oppfatter vi at institusjonene, som har gjennomført arbeidet med å utarbeide en campusutviklingsplan vurderer det som nyttig. Intervjudata peker imidlertid også på noen ulemper. Ett aspekt er ressursbruk. Som nevnt over står selve prosessen sentralt i arbeidet med å lage campusutviklingsplaner, men det er ikke til å stikke under stol at større prosesser også krever mer ressurser.<sup>10</sup>

En annen problemstilling som har blitt påpekt er at planarbeidet skaper forventninger, selv om de ikke er forpliktende for investeringsbeslutninger. Kombi- nert med at rammebetingelser endrer seg; det være seg finansiering fra Kunnskapsdepartementet eller økte strømpriser, gjør det at mange av planene ikke nødvendigvis lar seg realisere. Til syvende og sist så er det økonomi som avgjør konkrete utviklingstil- tak.

Et konkret spørsmål Kunnskapsdepartementet har stilt er om innretning på prognoser og bruken disse er hensiktsmessig. Campusutviklingsplanene inneholder gjerne et kapittel som omtaler utviklingstrekk,

<sup>10</sup> Ressursbruk omtales også mer detaljert i kapittel 4.

enten det er større samfunnsmessige drivkrefter og/eller endringer i arbeidsmetoder og pedagogikk, og/eller rene prognoser på utvikling i studentantall. Institusjonene har i intervjuer pekt på at det er en utfordring for varigheten til planen, at rammebetingelser og utviklingstrekk stadig er i endring. Flere institusjoner har en opplevelse av eller en bekymring knyttet til at planene kan bli utdaterte for raskt.

### 3.6 Andre interessenter har også nytte av campusutviklingsplaner

I evalueringen har vi undersøkt hvorvidt andre interessenter har nytte av at institusjonene utarbeider campusutviklingsplaner. Figur 3-2 illustrerer interessentene.

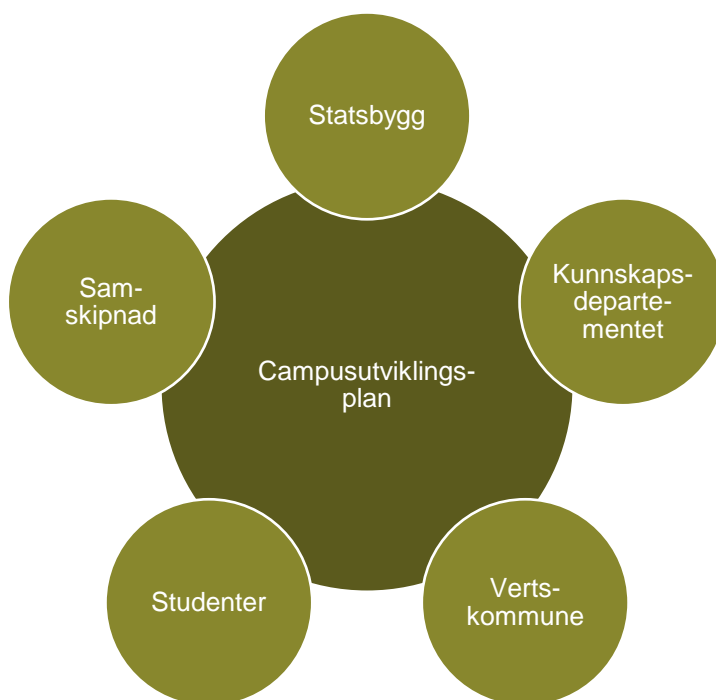
Kunnskapsdepartementet har uttrykt behov for campusutviklingsplaner i forbindelse med konkrete byggesaker, blant annet for å bedre forstå hvordan institusjonen vurderer investeringen i en mer helhetlig plan. Intervjuene med departementet peker på at planene til en viss grad bidrar med dette, men det

kan være utfordrende å få tak i det overordnede budskapet. For departementets ville et sammen- drag eller noe mer kortfattet vært mer hensiktsmes- sig. Når det er sagt så er departementet tydelig på at det først og fremst er nytten til institusjonene som står sentralt, og det er bevisst fra departementets side at det ikke gis svært detaljerte styringssignaler knyttet til innhold eller form på planen.

Statsbygg har stor nytte av campusutviklingspla- nene som de er med på å utarbeide. Det som trek- kes særlig fram i intervju er at Statsbygg, som eier, blir bedre kjent med institusjonens behov, og der- med kan bli en bedre eier. Å utvikle campusutvik- lingsplaner oppleves som en god arena for dialog. Nytten er dermed særlig høy for den delen av Stats- bygg som driver med eiendomsforvaltning.

Men også rådgivningsdelen av Statsbygg opplever nytteverdi. Institusjonene disponerer store arealer i eller i nærheten av byene i kommunene de er plas- sert i. Ifølge intervju med Statsbygg er det nyttig å kunne se til en campusutviklingsplan i dialog med

Figur 3-2 Interessentkart (andre interessenter utover institusjonen selv)



kommunen, for å formidle og ivareta institusjonenes interesser best mulig i planprosesser.

Ifølge intervju med Statsbygg er planene dessuten nyttige når de er utarbeidet i tråd med Statsbyggs metodikk, dersom institusjonen går inn i en investeringsprosess i etterkant. Ved å benytte metodikken vil Statsbygg allerede i planprosessen tilegne seg relevant informasjon, slik som kartgrunnlag og lokaliseringsanalyser, som de kan ha behov for senere.

Kommunen er også en viktig interessent. Institusjonene er viktige i alle vertskommuner fordi den representerer mange arbeidsplasser, kan gi grunnlag for annen næringsvirksomhet og studentene bidrar til et mer levende byliv. På samme måte som med Statsbygg oppfatter vi at kommunene syns at arbeidet med campusutviklingsplaner skaper en god arena for dialog, nettverksbygging og gjensidig forståelse. Godt samarbeid og nettverk mellom kommune og institusjon kan bidra til at lokale myndigheter i større grad kan spille på lag med institusjonen for å bidra til å oppnå dens mål i etterkant av planprosessen. Dette kan blant annet dreie seg om planfaglige spørsmål og mobilitet.

Samskipnaden vi har intervjuet uttrykker også at arbeidet med campusutviklingsplaner gir verdi, men det fordrer at de blir inkludert i prosessene der det er relevant. I lys av at samskipnaden også er en nøkkelaktør i utforming av campusområdene, med ansvar for boligbygging og utforming av tjenester, vil realismen i utviklingsmulighetene også avhenge av veivalg samskipnaden tar.

Studentene er også opptatt av campusutviklingsplanarbeidet, og at disse prosessene brukes som en god arena for medvirkning, slik at de blir inkludert og lyttet til.

### 3.7 Samlet vurdering av måloppnåelse og nytte

Siden institusjonene har utarbeidet planer som er såpass ulike hverandre, er det en indikator i seg selv, på at de har utarbeidet planer som støtter oppunder egne strategier og faglige prioriteringer. Det er i tråd med formålet til campusutviklingsplaner. Vi oppfatter at det er utenfor vårt mandat å vurdere om planene som er utarbeidet er de beste eller «riktige» sett opp mot egen strategi – dette må vi legge til grunn at de er, ikke minst fordi planene vedtas av styrene.

Vi oppfatter også at planarbeidet har bidratt til en bevisstgjøring av bygg og areal som innsatsfaktorer. I denne sammenhengen er det først og fremst selve prosessen med å utarbeide planen, snarere enn plandokumentet, som har stått sentralt.

Som pekt på i kapittel 3.3 framstår det som at campusutviklingsplaner ikke nødvendigvis benyttes for å utforske arealbruken, men vel så gjerne benyttes for å forsvare et arealbehov, eller at institusjoner nedprioriterer arbeid med å utarbeide campusutviklingsplan fordi arealbehovet er så presserende.

Basert på intervjuene framstår nytteverdien av campusutviklingsplaner høyest for institusjonene som er selvforvaltende. Dette er også logisk fordi campusutviklingsplanene for dem er mer konkrete beslutningsverktøy enn for de øvrige.

I forlengelsen av dette framstår det som at nytten er høyere for Statsbygg (som eiendomsforvaltere) enn institusjonen selv, når det gjelder campusutviklingsplaner som berører bygg og arealer som Statsbygg eier. Det er imidlertid viktig å understreke at her er det stor variasjon fra sted til sted, og nyttevurderingene er farget av situasjonen de står i. Vi synes å se tendenser til at de institusjonene, som har et selvopplevd presserende arealbehov eller som står midt i en større flytteprosess, uttrykker flere ulemper

(og dermed mindre netto nytte) enn de som har det arealet de trenger. Det betyr ikke at planarbeidet og planen er unyttig, men det at planen ikke utløser økonomisk finansiering, overskygger nytten noe.

Flere av institusjonene vi har intervjuet uttrykker at campusutviklingsplaner er noe de vil fortsette med å utarbeide uavhengig av hva slags føringer som kommer fra departementet. Dette indikerer at planene har hatt stor nytteverdi. Det er imidlertid ikke sikkert at de vil utarbeide en campusutviklingsplan helt på samme måte som de allerede har gjort, og flere har antydnet at en kortere og mindre omstendelig prosess vil være vel så hensiktsmessig ved en oppdatering av planen.



## 4 Kan formålet med campusutviklingsplaner oppnås på en mer ressurseffektiv måte?

I dette kapittelet ser vi på ressursbruken som følger av å utarbeide campusutviklingsplaner og drøfter om det er potensiale for å oppnå formålet med campusutviklingsplaner på en mer ressurseffektiv måte.

### 4.1 En gjennomsnittlig plan koster minst 4,2 mill. kroner

Kostnadene, dvs. ressursbruken, ved å utarbeide campusutviklingsplaner kan grovt kategoriseres i følgende komponenter:

- Intern timebruk i staten, herunder:
  - Administrasjonene i institusjonene i UH-sektoren
  - Statsbygg
- Kjøp av tjenester fra eksterne konsulenter
- Tidsbruk for de som medvirker til campusutviklingsplaner, som studenter, tillitsvalgte, faglig ansatte

Vi har ikke anslått tidsbruken ved medvirkningsprosessene, blant annet fordi det er stor variasjon, men også fordi det ville blitt et svært omfattende arbeid å kartlegge dette. De øvrige komponentene har vi et inntrykk av omfanget av og de kan derfor brukes til en overordnet vurdering av ressursbruken. Merk imidlertid at vi her baserer oss på beregninger som

Statsbygg har gjennomført, og at det dermed er campusutviklingsprosesser som Statsbygg har vært med på.

I Tabell 4.1 gjengir vi en tabell fra en presentasjon av campusutviklingsplanmetodikken til Statsbygg, der ressursbruken til Statsbygg i fire CUP-arbeider vises. Av tabellen framgår kostnader til eksterne konsulenter og estimerte timer internt i Statsbygg.

Eksterne tjenester dreier seg ofte om arkitekter, som enten kan supplere arbeidet som institusjoner gjør i fellesskap med Statsbygg, eventuelt at de brukes som rådgivere i stedet for Statsbygg. Kostnadene her avhenger naturligvis av omfanget av tjenester som kjøpes.

Dersom vi antar disse fire eksemplene er representative for ressursbruken forbundet ved å utarbeide en campusutviklingsplan, kan vi si at Statsbygg gjennomgående bruker ett til halvannet årsverk internt og mellom ca. 833 000 og 3 650 000 (2020-) kroner på eksterne konsulenter, der sistnevnte kostnadspost deles med institusjonen 50/50.

Hvis vi antar at institusjonen bruker samme antall timer internt som Statsbygg, betyr det at en gjen-

Tabell 4.1 Ressursbruk på CUPer – et utvalg konkrete CUPer i regi Statsbygg

Stuedsted	Totale kostnader til eksterne konsulenter <sup>1</sup>	Estimerte/brukte timer internt i Statsbygg <sup>2</sup>	År	Areal (kvm.)
UiT - Campus Harstad	700 000	1646	2017	ca. 13 000
HiM - studiested Molde	1 000 000	1600	2019	ca. 14 000
UiS	3 000 000	2400	2020	144 352
UiA	3 261 000	1400	2020	ca. 100 000

Note: <sup>1</sup> Kostnader til eksterne konsulenter deles 50/50 mellom institusjon og Statsbygg

<sup>2</sup> Statsbyggs interne timebruk til CUP-arbeid faktureres ikke institusjonene

Kilde: Statsbygg (2019) presentasjonen: «Om campusutviklingsplaner» og campusutviklingsplanene til de fire institusjonene

nomsnittlig campusutviklingsplan koster om lag 4,2 millioner (2020-) kroner. Da har vi medregnet kostnader til intern timebruk både hos institusjonen og Statsbygg, samt kjøp av eksterne tjenester. Vi har ikke medregnet tidsbruken til de som bidrar i medvirkningsprosesser.<sup>11</sup>

Hvorvidt institusjonene bruker like mye tid internt som det Statsbygg bruker, og hvor mye tid de institusjonene som *ikke* benytter seg av Statsbygg sine tjenester bruker vet vi ikke. Tallet er beheftet med usikkerhet, men gir likefullt en pekepinn på ressursbruken.

#### 4.2 Representerer 4,2 mill. kroner høy eller lav ressursbruk?

Den estimerte ressursbruken kan benyttes til å angi hvor mye arbeidet med Statsbygg-campusutviklingsplaner har kostet totalt og per år. I tabell 4.2 har vi estimert den årlige ressursbruken for statsbyggplaner. Forutsetningen er at planarbeidet pågår over to år, og at hver plan koster omtrent 4,2 mill. kroner.

Tabell 4.2 Estimert ressursbruk på campusplanprosess f.o.m. 2018. Kun «Statsbyggplaner».

	Beløp, millioner 2020-kroner
2018	2,1
2019	10,5
2020	12,7
2021	6,3
2022	2,1*
Sum	33,8

<sup>11</sup> Gjennomsnittet av casene i figuren i 2020-kroner. For kostnad per årsverk og faktisk arbeidede timer per årsverk har vi brukt gjennomsnittet for

\* Inkluderer CUP for UiT campus Alta, som ble vedtatt i universitetsstyret i november 2022

Vi anslår at det samlet er brukt om lag 34 millioner 2020-kroner på å utarbeide de åtte «Statsbyggplanene» som er blitt vedtatt i perioden 2019-2022. Den årlige kostnaden varierer med hvor mange planer som var under utarbeiding. I gjennomsnitt per år er kostnaden i underkant av sju millioner 2020-kroner.

Til sammenligning var de årlige «huskostnadene» (husleie og FDV (forvaltning, drift og vedlikehold)) til leietakere av Statsbygg 2,2 milliarder 2020-kroner i 2016 (Statsbygg, 2017). Til sammen i perioden 2018-2022 brukte disse institusjonene ca. 11 milliarder 2020-kroner, hvis vi antar at 2016-nivået er representativt for hele perioden.

De anslåtte kostnadene til campusutviklingsarbeidet utgjør en svært liten andel av huskostnadene til Statsbyggleietakerne – rundt 0,2 prosent, når vi ser bort i fra Statsbyggs kostnader til campusutviklingsplanarbeidet. På sektornivå er dette altså en ubetydelig størrelse.

Jo mer omfattende campusutviklingsplanen er når det kommer til tematikk og prosess, jo mer kompleks er den. Jo flere personer som blir involvert, jo større blir ressursbruken. Det er like fullt grunn til å tro at det like fullt er snakk om relativt små kostnader, i forhold til «huskostnadene» hvis vi ser på sektoren under ett.

En kostnad på 2,1 mill. kr (halvparten av totalkostnaden) kan like fullt oppleves høy for de minste institusjonene. Statsbygg uttrykker at prosessene skal tilpasses den enkelte institusjons behov, men

næringen faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting for siste tilgjengelige år (2020) i tabell 07685 fra statistikkbanken til SSB.

tabell 4.1 indikerer at det ikke er så store forskjeller i ressursbruken mellom de store og de små institusjonene. Intervjuene indikerer også at de minste institusjonene er bevisste på at arbeid med campusutviklingsplaner representerer en vesentlig kostnad for dem. Vi har også registrert at Den samiske høyskolen i Kautokeino ikke gjennomfører en campusutviklingsplanprosess, men snarere en mindre omfattende arealutviklingsprosess, fordi de har mindre behov for en bred campusutviklingsprosess.

### 4.3 Samlet vurdering av effektivitet

---

Når det gjelder spørsmålet om effektivitet, altså om formålet med campusutviklingsplaner kan oppnås på en mer effektiv måte, så peker data i ulike retninger.

Helt overordnet brukes det lite ressurser på campusutviklingsplaner, hvis vi ser i forhold til hva slags andre kostnader institusjonene har til husleie og forvaltning, drift og vedlikehold. Som pekt på tidligere mener dessuten de institusjonene, som har utarbeidet campusutviklingsplaner, at brede prosesser er en sentral årsak til at planen gir verdi for dem. Dette kan tolkes til at ressursbruken er nødvendig for å oppnå nytten for institusjonen. Også institusjoner som var skeptiske til ressursbruken i forkant av planprosessen har uttrykt at de var fornøyde i etterkant, og mener nytten forsvaret ressursbruken for dem.

Imidlertid er det et poeng at ressursbruken kan oppfattes som høy for de minste institusjonene. For de store institusjonene, med stort omfang av bygningsmasse viser evalueringen at planene gir en verdi i å skape felles forståelse for behov og muligheter, men problemkomplekset er mer avgrenset for de minste institusjonene. Det er dermed et betimelig spørsmål om det er nødvendig med store, brede prosesser for disse.

## 5 anbefalinger

På bakgrunn av funn i evalueringen har vi noen konkrete anbefalinger til departementet. Hvilke veivalg departementet bør ta avhenger imidlertid av hva departementet ønsker å oppnå med campusutviklingsplaner.

Dersom departementet først og fremst er opptatt av at campusutviklingsplaner skal være til nytte for den enkelte institusjon, mener vi at **departementet ikke bør ha det som en overordnet føring** at alle institusjoner skal utarbeide campusutviklingsplaner.

Dersom departementet ikke lengre gir noen føringer vil den enkelte institusjon selv kunne vurdere om campusutviklingsplaner er et hensiktsmessig verktøy for dem. Flere institusjoner har i intervju sagt at campusutviklingsplaner er noe de vil fortsette med uavhengig av føringer fra departementet. Andre har uttrykt at de ikke ser relevansen av campusutviklingsplaner som verktøy. I forlengelsen av dette ser vi ingen grunn til at campusutviklingsplaner skal strømlinjeformes. De bør snarere og **i enda større grad tilpasses den enkelte institusjons behov.**

Dersom campusutviklingsplanene skal være til nytte for den enkelte institusjon mener vi at den enkelte institusjon selv må vurdere hvordan planen bør utformes og hva den bør inneholde. De må også selv vurdere graden av detaljering, «strategisk nivå», omfang av tiltak, og tidsperiode.

Etter flere år med relativt sterk vekst i rammebevilgninger til sektoren venter institusjonene mer beskjeden vekst i årene framover. En sterkere kostnadsvekst generelt, økte strømpriser og vektlegging av bærekraft, kombinert med muligheter for nye læringsmetoder som følger av teknologi, vil trolig få betydning for hvordan sektoren forholder seg til eiendomsmassen framover. Endringer i søkermassen, revidering av lov om universiteter og høyskoler, og finansieringssystemet for sektoren er andre eksempler på forhold som kan få betydning for areal-

bruken framover. Disse drivkreftene vil derfor trolig bidra til at campusutvikling vil være på dagsorden til institusjonene, uavhengig av en overordnet føring fra departementet.

Dersom det viser seg at institusjonene i for liten grad opprettholder oppmerksomhet knyttet til egen bygningsmasse og arealutvikling, når en slik føring fjernes, kan dette tas opp med den det gjelder, ved å **bruke etablerte styringskanaler.** Å drøfte campusutvikling i etablerte kanaler vil kanskje kunne øke nytten for departementet, som raskere får svar på de konkrete spørsmålene de måtte ha, og det vil samtidig være større rom for tilpasning til den enkelte institusjons utfordringer og behov.

Utviklingsavtaler kan være et egnet sted å ta opp campusutvikling. Vi legger til grunn at man i en slik avtale er nødt til å holde blikket enda mer overordnet og strategisk enn det institusjonene har gjort i sine campusutviklingsplaner, noe som kan være til fordel for departementets. Vi har imidlertid ikke systematisk vurdert utviklingsavtalene som et reelt alternativ til campusutviklingsplaner i dette prosjektet. Vi har kun registrert at campusutvikling allerede er et tema i flere avtaler per i dag.

Den største nedsiden ved å heller vektlegge utviklingsavtaler og eksisterende styringskanaler framfor campusutviklingsplaner, er at Statsbygg står i fare for å miste en dialogarena som de setter pris på. Det er trolig enklere for Statsbygg å komme i dialog med institusjonene når det gis som en overordnet føring at campusutviklingsplaner skal utarbeides, enn dersom det skal gjøres på frivillig basis. Samtidig tror vi, på bakgrunn av intervjuene vi har gjennomført, at flere institusjoner er såpass fornøyde med Statsbygg som rådgiver og samarbeidspartner i disse prosessene at dersom de velger å utarbeide planer vil Statsbygg være en naturlig samarbeidspartner uansett. Vi ser det heller ikke som en ulempe at Statsbygg i større grad må argumentere for cam-

pusutviklingsplaner er nyttige verktøy og tilpasse seg den enkelte institusjon.

Vi har forstått på departementet at campusutviklingsplanene i nåværende form ikke helt treffer departementets behov i konkrete byggesaker. Dersom departementet ønsker seg et mer avgrenset dokument som kan legges til grunn i behandling av byggesaker, så må dette kommuniseres tydeligere, og **departementet må også være tydeligere på hva det er de trenger**. Eksempelvis kunne departementet bedt om en campusstrategi innenfor en ramme på to sider. En ytre avgrensning vil tvinge institusjonene til å vektlegge det helt overordnede og sentrale.

Et slikt overordnet dokument ville også kunne være nyttig i kommunikasjon med andre aktører som er berørt av campusutvikling, det være seg Statsbygg, samskipnad, kommuner eller andre.

## 6 Referanser

- Capgemini Invent. (2018). *Områdegjennomgang - Bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor*. Capgemini Invent.
- DBH. (2021). *Database for statistikk om høyere utdanning*. Hentet fra Arealer: [https://dbh.hkdir.no/tall-og-statistikk/statistikk-meny/annet/statistikk-side/19.1?visningId=27&visKode=false&ad mdebug=false&columns=arstall&index=1&formel=109&hier=instkode!9!leietype!9!nav n\\_adr&sti=&param=arstall%3D2021!8!2020!8!2019!8!2018!8!2017!9!ins](https://dbh.hkdir.no/tall-og-statistikk/statistikk-meny/annet/statistikk-side/19.1?visningId=27&visKode=false&ad mdebug=false&columns=arstall&index=1&formel=109&hier=instkode!9!leietype!9!nav n_adr&sti=&param=arstall%3D2021!8!2020!8!2019!8!2018!8!2017!9!ins)
- DBH. (2021). *Nøkkeltall for universiteter og høyskoler*. [https://www.forskerforbundet.no/Documents/statistikk/UH/1\\_Nokkeltall\\_2002-2020.pdf](https://www.forskerforbundet.no/Documents/statistikk/UH/1_Nokkeltall_2002-2020.pdf): Utarbeidet av DBH for Forskerforbundet.
- Frølich, N. (2021, NIFU Utgitt av Forskningsrådet). *Hva gjør strukturreformen med norsk høyere utdanning?* Hentet fra Indikatorrapporten: <https://www.forskningsradet.no/indikatorrapporten/fokusartikler-og-dypdykk/hva-gjor-strukturreformen-med-norsk-hoyere-utdanning/>
- KD. (2014). *Meld. st. 18 (2014-2015) Konsentrasjon for kvalitet - Strukturreform i universitets og høyskolesektoren*.
- KD. (2015). *Planer for utvikling og effektiv bruk av campus og bygg i universitets- og høyskolesektoren*.
- KD. (2018). *Meld. st. 4 (2018-2019) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019-2028*.
- KD. (2021). *Tildelingsbrev 2022 - Statsbygg*. Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.
- KD. (2022). *regjeringen.no*. Hentet fra Tildelingsbrev til universiteter og høyskoler: [https://www.regjeringen.no/no/dokument/d ep/kd/anbud-konsesjoner-og-brev/brev/utvalgte\\_brev/2022/tildelingsbrev-til-universiteter-og-hoyskoler-2022/id2892154/](https://www.regjeringen.no/no/dokument/d ep/kd/anbud-konsesjoner-og-brev/brev/utvalgte_brev/2022/tildelingsbrev-til-universiteter-og-hoyskoler-2022/id2892154/)
- KD. (2022). *regjeringen.no*. Hentet fra Meld. St. 5 (2022-2023) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20222023/id2931400/?ch=2#kap9>
- KDD. (2021). *regjeringen.no*. Hentet fra Ei berekraftig, kostnadseffektiv og samordna bygg- og eideomsforvaltning: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5b0e9c9f5fc14de7a48594f277e56b37/nn-no/pdfs/h-2516-n-strategi-for-bygg-og-eiendom.pdf>
- Lillejord S., B. K. (2017). *Campusutforming for undervisning, forskning, samarbeid og læring - en systematisk kunnskapsoversikt*.
- Multiconsult. (2019). *Rapport til KD om de selvforvaltende universitet og høyskolesektorens eiendomsforvaltning ifm. Områdegjennomgangen*. Oslo: Multiconsult.
- OECD. (2020). *www.oedd.org*. Hentet fra Evaluation criteria flyer 2020: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/evaluation-criteria-flyer-2020.pdf>
- Riksrevisjonen. (2012). *Dokument 3:4 (2012-2013) Riksrevisjonens undersøkelse om statens forvaltning av eiendomsmasse i*



*universitets- og høgskolesektoren.* Oslo:  
Riksrevisjonen.

Statsbygg. (2017). *Kunnskapsgrunnlag for universitets- og høgskolesektoren - Rapport A.* Oslo: Statsbygg.

Statsbygg. (2018). *Kunnskapsgrunnlag for universitets- og høgskolesektoren, Rapport B, bidrag til Kunnskapsdepartementets arbeid med investeringsplan for UH sektoren.*

Statsbygg. (2022). *Kunnskapsdepartementets prosjekter i Statsbygg for universitets- og høgskolesektoren, Rapport nr. 1 per 31.3.2022.*

UiO. (2021). *Uio.no.* Hentet fra Rom for et fremragende grønt universitet - og kunnskapsbyen Oslo:  
<https://www.uio.no/om/strategi/eiendomme/r/uo-masterplan-eiendom-2021.pdf>



# SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE